

Politik ekonomi pemerintah Hindia Belanda perspektif kebijakan cultuurstesel di Madiun

Mochammad Nginwanun Likullil Mahamid¹

¹Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Jl. Ir. H. Juanda Nomor 95
Ciputat Kota Tangerang Selatan Banten, Indonesia
Email: mochammadnginwanun21@mhs.uinjkt.ac.id

Informasi artikel: Naskah diterima: 14/9/2022; Revisi: 15/5/2023; Disetujui: 16/6/2023

Abstrak: Artikel bertujuan mengkaji kebijakan *cultuurstesel* yang mempengaruhi perubahan struktur pemerintahan di Madiun tahun 1800-an. Penguasaan Belanda atas wilayah Madiun di mulai setelah berakhirnya peristiwa perang Jawa pada 1830, sekaligus mengawali perubahan berbagai bidang politik dan ekonomi. Sebagai satu kesatuan yang melengkapi dengan tujuan utama pemerintah Belanda yang menginginkan efisiensi birokrasi untuk kelancaran perekonomian Hindia Belanda, serta mengambil keuntungan besar setiap tanah jajahan. Penelitian menggunakan metode sejarah, melalui pengumpulan sumber arsip kolonial dan foto sezaman, serta buku dan artikel jurnal. Sumber tersebut dipilih relevan lewat kritik sumber, lalu diinterpretasi dengan pendekatan politik dan politik ekonomi guna menganalisis usaha pemerintah Belanda terkait kebijakan *cultuurstesel* di Madiun, serta diperkuat teori kebijakan pemerintahan dari Roderick Arthur William Rhodes (1944). Lalu dilakukan historiografi, menghadirkan temuan berupa sistem tanam paksa yang memberatkan rakyat pribumi. Kemudian dalam pelaksanaannya ikut mengubah sistem pemerintahan di Madiun dari kerajaan ke kolonial, dan terbentuknya administrasi baru bernama Karesidenan Madiun beserta pejabat pemerintahan yang terdiri atas pejabat kolonial dan pejabat lokal atau pribumi.

Kata kunci: politik; ekonomi; *cultuurstesel*; Madiun

Abstract: This article aims to examine the *cultuurstesel* policy that influenced changes in the government structure in Madiun in the 1800s. Dutch control of the Madiun region began after the end of the Java war in 1830, as well as initiating changes in various political and economic fields. As a unit that complements the main objectives of the Dutch government, which wants bureaucratic efficiency for the smooth running of the Dutch East Indies economy, as well as taking large profits from each colony. The research uses the historical method, through the collection of colonial archival sources and contemporaneous photographs, as well as books and journal articles. The sources were selected relevant through source criticism, then interpreted with a political and political economy approach to analyze the Dutch government's efforts related to the *cultuurstesel* policy in Madiun, and strengthened by the theory of government policy from Roderick Arthur William Rhodes (1944). Then historiography is carried out, presenting findings in the form of a forced planting system that burdens the indigenous people. Then in its implementation, it changed the government system in Madiun from royal to colonial, and the formation of a new administration called Karesidenan Madiun along with government officials consisting of colonial officials and local or indigenous officials.

Keywords: politics; economic; *cultuurstesel*; Madiun

Pendahuluan

Kedatangan Pemerintah Hindia Belanda pada permulaan abad ke-19 ke wilayah Madiun, menjadi awal dimulainya babak baru yang mana suatu negara dapat melakukan legitimasi untuk menguasai tanah jajahan dan mengambil keuntungan dari sumber alam yang melimpah, serta

memanfaatkan rakyat pribumi sebagai tenaga kerja (Margana, 2018). Penelitian ini berusaha mengungkap berbagai perubahan jalannya birokrasi pemerintahan sebagai konsekuensi dari lahirnya sistem politik baru yang dibawa pemerintah Belanda, bersifat *colonize* atau menjajah. Di samping itu, keinginan untuk menjadikan setiap wilayah jajahan sebagai bagian dari aktivitas perdagangan merupakan upaya serius yang dilakukan Pemerintah Hindia Belanda untuk mendapat keuntungan berlimpah. Ditambah lagi penderitaan yang dialami oleh sebagian besar masyarakat pribumi, khususnya di Madiun sebagai akibat dari sistem baru tersebut. Mengacu persoalan di atas, penelitian Margana (2018) dalam buku *Madiun: Sejarah Politik dan Transformasi Kepemerintahan dari Abad XIV hingga Awal Abad XXI*, telah dibahas jalannya birokrasi pemerintahan di Kabupaten Madiun selama berada dalam naungan Pemerintah Hindia Belanda sejak 1830, bersama kabupaten-kabupaten lainnya yang mulanya merupakan wilayah kekuasaan Dinasti Mataram, yakni Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta.

Seluruhnya berjumlah 20 kabupaten untuk diintegrasikan ke dalam administrasi pemerintahan baru, bernama Karesidenan Madiun (Margana, 2018). Termasuk dalam artikel jurnal "Politik Pemerintahan dan Kebijakan atas Ruang dalam Penetapan Ibu Kota Baru Kabupaten Madiun: Menemukan Posisi Caruban 1830-2017", karya Agus Suwignyo dan Baha'uddin (2018), juga membahas terjadinya perubahan politik setelah pemerintah Belanda mengeluarkan berbagai kebijakan yang menyangkut pengembangan dan perluasan wilayah, salah satunya pengurangan jumlah kabupaten hingga menyisakan lima saja, antara lain Madiun, Ngawi, Magetan, Ponorogo, dan Pacitan (Suwignyo & Baha'uddin, 2018). Spesifik pada bidang ekonomi, terdapat penjelasan tentang pelaksanaan *Cultuurstesel* atau sistem tanam paksa di wilayah Madiun dalam buku *Hutan Jati Madiun: Silvikultur di Karesidenan Madiun 1830-1913*, karya Desak Made Oka Purnawati (Purnawati, 2004). Sebagai program kolonial tentunya memberi dampak signifikan bagi rakyat pribumi, terutama mereka yang bergantung pada lahan untuk menyambung hidup (Purnawati, 2004).

Berikutnya dalam buku Ong (2019) berjudul *Madiun dalam Kemelut Sejarah: Priayi dan Petani di Karesidenan Madiun Abad XIX*, kembali menguraikan temuan tentang kebijakan kolonial tersebut yang memaksa kaum petani pribumi menanam tanaman/komoditas milik pemerintah Belanda, seperti kopi, teh, tebu, kayu manis, dan nila (*indigo*) untuk diekspor ke Eropa. Belum lagi, pajak kepemilikan tanah sebesar £ 5,96 (*gulden*) yang dibebankan kepada masing-masing kepala keluarga. Hal itu berlangsung dari 1830 sampai 1870, dengan keterlibatan 60% hingga 80% dari total penduduk di Karesidenan Madiun (Ong, 2019). Berangkat dari penelitian-penelitian sebelumnya, kebijakan *Cultuurstesel* dipilih sebagai studi penelitian ini karena dalam pelaksanaannya banyak melibatkan masyarakat pribumi baik kalangan elite maupun petani ketimbang kebijakan kolonial lainnya. Penerapan *Cultuurstesel* selain memberatkan rakyat pribumi secara tidak langsung juga ikut mempengaruhi jalannya birokrasi pemerintahan, terutama orang-orang yang memiliki peran atas keberlangsungan kebijakan tersebut, seperti Residen, Asisten Residen, Bupati, dan lain sebagainya. Oleh karenanya, penelitian ini berusaha mengkaji terkait kebijakan *cultuurstesel* yang mempengaruhi perubahan struktur pemerintahan di Madiun pada 1800-an.

Metode

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode sejarah, yang didasarkan pada unsur kronologis dari peristiwa masa lampau yang kemudian coba diuraikan. Proses tahapannya terdiri atas pengumpulan sumber, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi atau penulisan sejarah (Madjid, 2021). Langkah pertama yang dilakukan adalah pengumpulan sumber, penelitian ini menggunakan sumber berupa arsip kolonial dari delpher.nl, kemudian diperkuat dengan foto sezaman yang diakses dari digitalcollections.universiteitleiden.nl. Sumber lainnya, menggunakan buku dan artikel jurnal terbitan lima tahun terakhir yang mengkaji sejarah Madiun. Sumber tersebut dipilih-pilih melalui tahapan kritik internal guna menentukan sumber yang paling relevan untuk dirujuk, seperti karya Residen Madiun Dr. L. Adam (1934-1938) berjudul *Geschiedkundige Aanteekeningen Omtrent de Residentie Madioen. VII: De Java-Oorlog (1825-1830)*, yang membahas sejarah Madiun pada Perang Jawa (1825-1830). Selanjutnya buku-buku karya sejarawan Ong Hok Ham (2019) dan Sri Margana, et al. (2018). Setelah itu, dilakukan penafsiran atas sumber yang dipilih dengan penuh kehati-hatian guna meminimalisir bias penelitian (Hartono & Huda, 2020).

Tahapan terakhir dalam penelitian ini adalah dengan melakukan penulisan sejarah, disajikan berupa narasi atau tertulis dan non tertulis. Secara tertulis, dalam penelitian ini didasarkan pada pendekatan ilmu politik yang konsep penerapannya menunjukkan usaha serta perilaku untuk menggapai kehidupan yang lebih baik, bahkan sampai timbul perebutan harta dan kekuasaan (Budiardjo, 2007). Kemudian ditambah penerapan konsep politik ekonomi yang digunakan menganalisis tentang keberlangsungan ekonomi yang cukup erat berhubungan dengan peristiwa politik oleh penguasa (Kumorotomo, 2008). Selanjutnya diperkuat melalui teori kebijakan pemerintahan atau *governance policy theory* yang secara empiris dicetuskan Roderick Arthur William Rhodes, dengan menjelaskan tentang mekanisme kerja pemerintah Hindia Belanda yang dilakukan karena adanya kepentingan dan kebutuhan di wilayah Madiun. Sehingga temuan penelitiannya menghasilkan kebijakan yang berdampak terhadap signifikan pada perubahan jalannya birokrasi pemerintahan, termasuk penyelenggaraan ekonomi yang tentunya harus mengikuti aturan dari penguasa (Chhotray & Stoker, 2009). Kemudian untuk non tertulisnya ditampilkan dalam bentuk tabel, foto dan bagan.

Hasil dan Pembahasan

Cultuurstesel dan awal kolonialisme di Madiun

Penguasaan Belanda atas wilayah Madiun terhitung sejak berakhirnya perang Jawa atau perang Diponegoro (1825-1830). Sejak saat itu tepatnya pada tanggal 31 Januari 1830, Madiun menjadi daerah dalam yurisdiksi Pemerintah Hindia Belanda langsung yang disebut Karesidenan Madiun. Hal itu membuat Madiun dipimpin oleh seorang Residen berkebangsaan Belanda, kemudian banyak pembangunan berlangsung di sana hingga melahirkan perubahan sosial-politik akibat pranata modern yang mulai diperkenalkan di daerah tersebut. Adapun yang bertindak sebagai Residen Madiun pertama yaitu L. Launij (1830-1838), dengan kediaman atau

rumah dinas yang berlokasi di *Residentslaan* (sekarang Jalan Pahlawan) Kota Madiun (Margana, 2018). Pada bidang ekonomi, tujuan utama pemerintah menduduki wilayah Madiun, tidak lain ialah ingin memperkuat perekonomian Hindia Belanda. Oleh karenanya, berbagai program pembangunan berupaya terus dilakukan di wilayah tersebut. Langkah kongkret pertama yang dilakukan adalah dengan membudidayakan tanaman atau komoditas yang dapat menunjang perekonomian, kemudian memilih perkebunan sebagai sektor yang diharapkan mampu menopang perekonomiannya (Mahamid, 2022). Sistem perkebunan pada masa itu yang bersifat komersial dan kapitalistik disebut *Cultuurstesel* atau lebih dikenal dengan sistem tanam paksa, digagas pertama kali Gubernur Jenderal Van Den Bosch (Rosikin & Hartono, 2016).

Kegiatannya melalui usaha perkebunan berskala besar dan kompleks, antara lain modal yang cukup, area pertanahan cukup luas, tenaga kerja yang banyak, upah kerja cukup minim, pembagian tugas terperinci, kerja sama yang rapi, teknologi modern dan penanaman komoditas laku di pasaran (Kartodirdjo & Suryo, 1991). Konsep tersebut mengadopsi dari konsep miliknya Sir Thomas Stamford Raffles yang diperkenalkan pada waktu memerintah di Hindia Inggris (nama Indonesia pada masa kependudukan Inggris 1811-1816). Penerapannya adalah bagaimana para petani diminta untuk menyerahkan setengah dari hasil panennya yang dianggap sebagai pajak, akan tetapi apa yang dilakukan oleh Van Den Bosch lebih ke arah terhadap upaya eksploitasi pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia di beberapa wilayah Karesidenan Madiun.

Di lain sisi bahwa sistem *cultuurstesel* menjadi langkah awal Pemerintah Hindia Belanda dalam melakukan penanaman komoditas di lahan subur. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya resolusi Gubernur Jenderal nomor 10 tanggal 10 Desember 1832. Isinya kurang lebih memuat perintah kepada masing-masing keluarga petani tujuannya supaya menanam sekurang-kurangnya 600 tanaman selama tiga tahun, kemudian diharuskan bagi mereka untuk membayar pajak tahunan kepada pemerintah Belanda sebanyak £ 5,96 (gulden), atau disesuaikan dengan harga pasar dari tanaman (Margana, 2018).

Gambar 1

Foto rumah dinas Residen Madiun (Collections, 1908)



Tabel 1

Keuntungan pemerintah Belanda atas Cultuurstesel di Madiun pada komoditas kopi, diolah dari Margana (2018)

Tahun	Jumlah Tenaga Kerja / Jiwa	Hasil Panen / Ton	Nilai Jual / Gulden
1836-1840	85.454	7.893	£ 807.405
1841-1845	89.031	17.357	£ 1.685.502
1846-1850	81.932	19.344	£ 1.661.538
1851-1855	74.052	16.363	£ 1.385.457
1856-1860	79.830	11.369	£ 1.448.783
1861-1865	84.481	13.153	£ 2.431.182
1866-1970	159.702	18.880	£ 3.922.258
1871-1875	190.177	17.455	£ 3.779.386
1876-1880	299.913	17.737	£ 4.025.013
Total		139.551	£ 21.146.524

Penentuan komoditas didasarkan pada iklim cuaca suatu daerah di Karesidenan Madiun. Adapun komoditas yang ditanam di wilayah dataran tinggi yang bercuaca sejuk, seperti Pacitan dan Ponorogo bagian selatan, pemerintah Belanda meminta penduduk pribumi di sana untuk membudidayakan kopi, karena memiliki nilai jual paling besar. Sementara komoditas yang ditanam di wilayah dataran rendah, antara lain tebu yang paling laris di pasaran Eropa, sehingga mendorong pemerintah Belanda untuk mendirikan lima pabrik di Karesidenan Madiun yang khusus mengolah hasil tanaman tebu menjadi gula, dengan rincian masing-masing satu di Madiun, Ngawi, dan Magetan, serta dua di Ponorogo. Selain itu, terdapat komoditas nila (indigo) yang berguna untuk pewarna pakaian dan tekstil, hanya saja pembudidayaan nila tersebut membutuhkan tenaga yang besar dan sistem pemeliharaan yang lebih sulit ketimbang komoditas lainnya (Margana, 2018).

Kesulitan dalam membudidayakan komoditas nila juga membuat terjadinya perpindahan penduduk di masa pemerintahan Residen Madiun kedua, E. Francis (1838-1843), di mana penduduk pribumi dari Distrik Caruban, Madiun sebagai daerah penghasil nila, berpindah ke Distrik Pulung, Ponorogo yang membudidayakan kopi, dengan alasan bekerja di perkebunan kopi yang relatif lebih mudah dan menghasilkan keuntungan besar ketimbang di perkebunan nila yang cenderung lebih sulit pengerjaannya dan nilai jualnya juga tidak sebesar kopi. Peristiwa perpindahan penduduk tersebut mendapat pertentangan baik dari kalangan Bupati maupun Residen yang sedang menjabat, mengingat upaya mereka dalam menjaga stabilitas keamanan dan kesuburan tanah sehingga proses perpindahan penduduk secara ilegal sangatlah dilarang. Sampai akhirnya, pemerintah Belanda mengambil solusi terakhir yaitu menghentikan budidaya komoditas nila pada 1865 (Ong, 2019).

Tabel 2

Keuntungan pemerintah Belanda atas Cultuurstesels di Madiun pada komoditas tebu (Diolah dari Margana (2018))

Tahun	Jumlah tenaga kerja / jiwa	Hasil panen / ton	Nilai jual / gulden
1836-1840	42.780	7.898	£ 252.465
1841-1845	39.591	9.756	£ 301.151
1846-1850	16.186	4.042	£ 65.610
1851-1855	15.356	6.659	£ 160.619
1856-1860	18.098	10.421	£ 388.241
1861-1865	16.065	7.921	£ 356.499
1866-1970	27.556	7.568	£ 299.207
1871-1875	32.815	13.649	£ 530.096
1876-1880	13.112	19.178	£ 603.293
Total		87.092	£ 2.957.181

Tabel 3

Keuntungan pemerintah Belanda atas Cultuurstesels di Madiun pada komoditas nila (Diolah dari Margana (2018))

Tahun	Jumlah Tenaga Kerja / Jiwa	Hasil Panen / Ton	Nilai Jual / Gulden
1836-1840	20.169	73	£ 26.434
1841-1845	25.379	120	£ 172.359
1846-1850	40.909	165	£ 259.661
1851-1855	45.453	143	£ 229.816
1856-1860	53.590	176	£ 434.757
1861-1865	55.579	162	£ 654.054
Total		839	£ 1.777.081

Kayu manis merupakan komoditas keempat yang ditanam di dataran rendah, akan tetapi komoditas tersebut skala produksinya lebih kecil dibandingkan tiga komoditas sebelumnya. Dikarenakan luas lahan subur yang hanya mencapai 117 hektar, walaupun pemerintah Belanda masih mempertahankannya sampai tahun 1865 untuk memenuhi target penjualan. Dengan demikian, total keuntungan yang didapat pemerintah Belanda dari hasil penanaman seluruh komoditas selama pemberlakuan *Cultuurstesels* di Madiun mencapai £ 25.920.007 (gulden) (Margana, 2018).

Tabel 4

Keuntungan pemerintah Belanda atas Cultuurstesel di Madiun pada komoditas kayu manis (Diolah dari Margana (2018))

Tahun	Jumlah Tenaga Kerja / Jiwa	Hasil Panen / Ton	Nilai Jual / Gulden
1836-1840	234	2	£ 2.833
1841-1845	98	6	£ 8.941
1846-1850	270	11	£ 6.029
1851-1855	332	13	£ 6.534
1856-1860	2.251	15	£ 6.861
1861-1865	2.357	12	£ 8.023
Total		59	£ 39.221

Uraian-uraian di atas memperlihatkan betapa besarnya keuntungan yang diperoleh Pemerintah Hindia Belanda dari hasil *Cultuurstesel* pada studi wilayah Madiun. Bahkan, dengan keuntungan tersebut mampu melunasi semua utang luar negeri yang pernah ada sejak pertengahan abad ke-19, di samping peningkatan kas negara Belanda yang tinggi. Di lain pihak, beban yang ditanggung oleh masyarakat pribumi terlalu berat, khususnya para petani yang dipaksa kerja keras dengan upah yang sedikit, sehingga banyak terjadi kemiskinan dan kesengsaraan (Mahamid, 2022). Akibatnya, perlawanan masyarakat pribumi gencar dilakukan, salah satunya oleh kaum petani di Ngawi yang membuat pemerintah Belanda mendirikan benteng pertahanan untuk menghambat serangan musuh. Pendirian benteng tersebut atas usulan pemimpin tertinggi mereka, Van Den Bosch, sehingga benteng yang selesai dibangun sekitar 1839 itu diberi nama Benteng Van Den Bosch (PURNAWATI & ARTONO, 2018).

Dari kerajaan ke kolonial: Pergantian sistem birokrasi Madiun

Bagian ini menjelaskan awal pergantian sistem birokrasi pemerintahan yang mendukung pelaksanaan *Cultuurstesel* sejak diberlakukan di Madiun pada 1830. Menurut catatan sejarah politik dan pemerintahan, Madiun beberapa kali telah mengalami pergantian fase kerajaan, mulai dari masuknya Kerajaan Singasari (Gelang-gelang) abad ke-13 dan Kerajaan Majapahit menjelang abad ke-14, yang membawa ajaran Hindu dan Budha (Widyastuti et al., 2020). Selanjutnya tergantikan oleh kerajaan-kerajaan yang menyebarkan ajaran Islam di Madiun pada awal abad ke-16 sampai pertengahan abad ke-19, antara lain Demak, Pajang, dan Mataram (Margana, 2018). Sebelum akhirnya Pemerintah Hindia Belanda berhasil merebut Madiun dari tangan Dinasti Mataram yang wilayahnya terbagi atas Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta, melalui sebuah pertempuran besar yang dinamakan Perang Jawa pada 1825-1830 (Zahro & Mardikun, 2020) atau memiliki nama lain Perang Diponegoro yang kala itu menjadi panglima perang bagi rakyat pribumi (Dewi, 2020). Setelah itu, dibentuklah tatanan administrasi baru di bawah pemerintahan kolonial, yakni Karesidenan Madiun (Adam, 1941). Proses pergantian kekuasaan di atas, menunjukkan sebuah akhir dari sistem birokrasi

pemerintahan lama untuk kemudian digantikan dengan sistem yang baru, mengingat pola interaksi antara individu dan organisasi atau pemerintahan ialah hakikat dari pergantian sistem birokrasi tersebut, karena masing-masing lembaga tentunya memiliki tujuan yang tidak mungkin sama antara satu dengan yang lainnya (Astara, 2016). Pada kasus Madiun, sistem pemerintahan lama Mataram tidak sepenuhnya bisa diterapkan kolonial Belanda, sehingga perlu dilakukan reformasi atau perubahan jalannya birokrasi demi terciptanya efisiensi dalam pemerintahan (DJUMIARTI, 2013). Berdasarkan *Algemeen Verslag der Residentie Madioen* 1839, Madiun dan beberapa kabupaten yang menjadi cikal bakal Karesidenan Madiun merupakan bagian dari Mancanegara Timur di bawah kekuasaan dua kerajaan yang menganut sistem birokrasi Mataram, yaitu Yogyakarta dan Surakarta (Suwignyo & Baha'uddin, 2018). Adapun struktur pemerintahan Mataram, terdiri atas: 1) Kuthagara atau Kuthanegara, sebagai inti dan pusat pemerintahan Kerajaan Mataram, 2) Bumi Narawita, sebagai ibukota yang menjadi tempat tinggal raja Mataram beserta keluarga, 3) Negara Agung, wilayah yang berdekatan dengan pusat pemerintahan tetapi bukan bagian inti kerajaan Mataram, dan 4) Mancanegara, diartikan sebagai "negara asing" atau wilayah terluar dari Kerajaan Mataram, juga terbagi menjadi dua, yakni Mancanegara *Kulon* (Barat) untuk wilayah yang berada di sebelah barat Kuthagara dan Mancanegara *Wetan* (Timur) yang terletak di sebelah timur Kuthagara (Sapto, 2015).

Kerajaan Mataram terpecah menjadi dua pemerintahan, setelah dilakukannya Perjanjian Giyanti pada 1755, yakni Kesultanan Yogyakarta di bawah kepemimpinan Pengeran Mangkubumi yang bergelar Sri Sultan Hamengkubuwana I dan Kasunanan Surakarta yang dipimpin Sri Susuhunan Pakubuwana III. Meski demikian, keduanya tetap menggunakan sistem birokrasi Mataram, terdiri atas pemerintahan pusat yang dinamakan keraton dan pemeritahan di luar keraton yang disebut mancanegara, baik timur maupun barat (Prasadana & Gunawan, 2019). Berdasarkan letak geografisnya, Madiun dan 19 kabupaten lainnya masuk wilayah Mancanegara Timur, dipimpin Sultan Hamengkubuwana V (1822-1855) dan Pakubuwana VI (1823-1830) sebagai Raja Jawa terakhir sebelum jatuh ke pemerintahan kolonial Belanda (Mahamid, 2022). Melalui kesepakatan Perjanjian Giyanti 1755, Sultan Yogyakarta diberi jatah kekuasaan mengatur sembilan Bupati di wilayah Mancanegara Timur, di antaranya Madiun, Magetan, Maospati, Gorang Gareng, Ngawi, Jogorogo, Tangul, Purwodadi, dan Nguneng. Sedangkan Sunan Surakarta membawahi 11 Bupati, antara lain Caruban, Ponorogo, Polorejo, Sumoroto, Pedanten, Polangan, Pacitan, Pangul, Lorrok, Arjowinangun, dan Tandingan (Suwignyo & Baha'uddin, 2018).

Dalam struktur birokrasi Mataram, Bupati berkedudukan di bawah kepentingan Raja Jawa, maka setiap keputusan yang diambil Bupati wajib mendapat persetujuan dari Raja Jawa (Andhika, 2018). Selanjutnya berkenaan dengan reorganisasi pemerintahan, pengangkatan Raja didasarkan pada garis keturunan Raja yang berkuasa sebelumnya. Jelang akhir kekuasaan, seorang Raja berhak memilih siapa putra mahkota sebagai calon penerusnya kelak (Rahim, 2016). Hal itu juga berlaku dalam pemilihan kepala daerah pada tingkatan Bupati di Mancanegara Timur, hanya saja untuk pengangkatannya harus menunggu keputusan dari Raja Jawa (Ong, 2019). Situasi politik dan pemerintahan berubah setelah Dinasti Mataram takluk dari

Pemerintah Hindia Belanda dalam Perang Jawa yang berakhir pada 19 Juni 1830, di mana hukum feodal Jawa digantikan dengan hukum kapitalis kolonial oleh pemerintah Belanda untuk mendukung pelaksanaan *Cultuurstesel* (Kemal, 2020). Dibarengi penguasaan terhadap wilayah Mancanegara Timur yang selanjutnya dibentuk administrasi pemerintahan baru Karesidenan Madiun melalui Resolusi Gubernur Jenderal pada 31 Agustus 1830. Namun pemerintah Belanda hanya mengambil 17 dari 20 kabupaten di Mancanegara Timur, maka ada tiga kabupaten yang tidak diikutsertakan yakni Arjowinangun, Nguneng, dan Tandingan. Alih kekuasaan tersebut merupakan peristiwa penting dalam sejarah politik dan pemerintahan di Madiun yang bertindak sebagai ibukota dan pusat pemerintahan karesidenan. Sejak itu, Raja Jawa tidak lagi berhak mengatur Bupati melainkan Gubernur Jenderal lewat utusannya Residen sebagai kepala karesidenan (Margana, 2018).

Selanjutnya pemerintah Belanda membiarkan sistem birokrasi lama tersebut tetap berjalan dan memberinya nama *Inlandsch Bestuur*, atau pemerintahan lokal yang dijabat orang-orang asli pribumi. Selanjutnya pemerintah Belanda memperkenalkan sistem birokrasi baru yang diberi istilah *Binnenlandsch Bestuur*, yang menempatkan Gubernur Jenderal sebagai pemegang kebijakan tertinggi atas segala hal yang menyangkut jalannya pemerintahan, baik pemerintahan di tingkat pusat maupun pemerintahan *Inlandsch Bestuur* (Mahamid, 2022). Dengan demikian, terjadilah dualisme sistem birokrasi yang dijalankan oleh Pemerintah Hindia Belanda di pemerintahan barunya, Karesidenan Madiun. Meskipun terdapat perbedaan signifikan dengan sistem birokrasi lama yang diterapkan Dinasti Mataram, sebagai berikut:

1. Sistem birokrasi Mataram menempatkan Raja Jawa sebagai pengambil kebijakan tertinggi di pemerintahan pusat (keraton) maupun mancanegara, sedangkan sistem birokrasi kolonial menempatkan Gubernur Jenderal sebagai pemegang jabatan tertinggi di pemerintahan pusat (*Binnenlandsch Bestuur*) dan pemerintahan lokal (*Inlandsch Bestuur*),
2. Ketika berada di bawah Dinasti Mataram, setiap Bupati bertanggung jawab kepada Raja Jawa, namun setelah pergantian sistem birokrasi ke kolonial Belanda, Bupati wajib melaporkan kinerjanya kepada Gubernur Jenderal, dan
3. Mengenai pemilihan Bupati, didasarkan pada garis keturunan dari keluarga bupati sebelumnya dan mendapat persetujuan dari Raja Jawa saat masih memakai sistem lama, akan tetapi semenjak pemerintah Belanda menggantinya dengan sistem kolonial, pemilihan Bupati ditentukan sendiri oleh Gubernur Jenderal dan tidak harus berasal dari keturunan keluarga, dan biasanya mereka adalah orang-orang yang mempunyai loyalitas terhadap pemerintahan kolonial (Nur, 2012).

***Cultuurstesel* dan perubahan struktur: Kondisi Madiun di bawah residen**

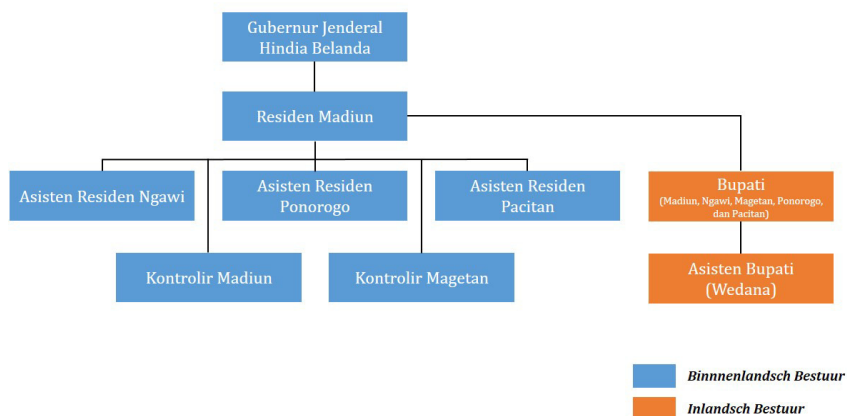
Pemberlakuan *cultuurstesel* yang berlangsung selama hampir setengah abad, akhirnya dihentikan setelah diterbitkannya undang-undang Reformasi Agraria Tahun 1870, termuat dalam Indonesia. (1870). Undang-undang tersebut terdapat penjelasan tentang pemberlakuan hukum agraria, bertujuan melindungi hak kepemilikan tanah rakyat Hindia Belanda. Dengan

demikian, berkuranglah penderitaan yang dialami masyarakat pribumi (Masyrullahushomad & Sudrajat, 2019). Namun di pemerintahan Karesidenan Madiun, baru dihentikan total pada 1880 atau sepuluh tahun lebih lama ketimbang sebagian wilayah Hindia Belanda yang merasakan dampak negatif kebijakan itu (Margana, 2018). Dampak signifikan pelaksanaan *Cultuurstesel* di Karesidenan Madiun terlihat dari keterlibatan rakyat pribumi pada kegiatan penanaman wajib pemerintah kolonial, termasuk sistem pengolahan tanah yang diganti dengan sistem perkebunan (Purnawati, 2004). Sementara itu, dari segi pemerintahan juga banyak dilakukan perubahan, berawal dari pergantian sistem dari Kerajaan/Dinasti Mataram ke Kolonial Belanda. Selepas itu, pemerintah mengangkat L. Launij (1830-1838) sebagai Residen Madiun pertama, kemudian menunjuk tiga Asisten Residen yang ditempatkan di tiga kabupaten tersebut memiliki hasil alam yang melimpah, antara lain Ngawi, Ponorogo, dan Pacitan. Tak hanya itu, dua orang Kontrolir atau istilah lain dari pengawas juga dipilih untuk menjadi penarik pajak pribumi, dengan penempatan di Madiun dan Magetan (Ong, 2019).

Selanjutnya untuk pemerintahan lokal yang berada di bawah kepentingan Pemerintah Hindia Belanda, terdiri atas Bupati dan asistennya yang dikenal dengan sebutan Wedana, seorang kepala daerah di tingkat kawedanan yang juga bertugas mengawasi rakyat pribumi (Mahamid, 2022). Meskipun tidak ada proses sosial dari kalangan pribumi terkait pembentukan struktur di atas selama periode 1830, tetapi dari segi penerapannya belum berjalan sesuai tugas dan fungsinya, seperti tugas seorang Residen Madiun yang kurang memiliki peran sebagai kepala pemerintahan. Dikarenakan keputusan penting terkait hal-hal pokok pemerintahan lebih banyak diambil Gubernur Jenderal, salah satunya kebijakan *Cultuurstesel* oleh Van Den Bosch dalam rangka membantu perekonomian Hindia Belanda. Selain itu, ia juga mendirikan benteng pertahanan yang berlokasi di Ngawi, dan sekarang ini lokasi tersebut dijadikan salah satu objek wisata sejarah Kabupaten Ngawi dengan sebutan Benteng Pendem (Rosikin & Hartono, 2016). Sekitar Benteng Pendem terdapat makam kuno Belanda (*Kerkhof*) sebagai tempat peristirahatan terakhir bagi para pasukan Belanda yang gugur di masa Perang Jawa (Habsari, 2017).

Gambar 2

Struktur pemerintahan Karesidenan Madiun, diolah dari Indies (1929) dan Westra (1927)



Masalah berikutnya ialah ketimpangan wewenang di kabupaten-kabupaten tertentu, terutama mengenai penarikan pajak dan penguasaan tanah. Ditambah krisis ekonomi pada abad ke-19 yang melanda Hindia Belanda, sehingga pemerintah memutuskan untuk mengurangi jumlah kabupaten di Karesidenan Madiun secara bertahap, sekaligus langkah awal untuk menghemat anggaran (Margana, 2018). Penghapusan kabupaten dari pemerintahan Karesidenan Madiun berlangsung hingga 1876, dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Letak geografis suatu kabupaten yang dinilai terlalu jauh dari pusat pemerintahan, yakni Pacitan, sehingga membuatnya dikeluarkan dari Karesidenan Madiun, melalui Resolusi Gubernur Jenderal nomor 1 tanggal 6 Juni 1832. Meskipun pada akhirnya dikembalikan tahun 1867 karena ada potensi alam yang bisa dimanfaatkan dari Pacitan untuk menaikkan sektor ekonomi Hindia Belanda, seperti perkebunan kopi dan pertanian,
2. Tidak adanya hasil alam yang bisa dieksploitasi pemerintah Belanda, antara lain Gorang Gareng, Pedanten, dan Tangul yang menjadi pertimbangan berikutnya untuk dihapuskan lewat resolusi Gubernur Jenderal tanggal nomor 6 tanggal 22 Maret 1833, dan
3. Digabungkan dengan kabupaten terdekatnya yang lebih potensial untuk menghemat anggaran dana, seperti Caruban dengan Madiun, Jogorogo dengan Ngawi, Maospati dengan Magetan, dan Sumoroto dengan Ponorogo (Suwignyo & Baha'uddin, 2018).

Pada akhirnya, Karesidenan Madiun baru memiliki jumlah anggota kabupaten yang tetap sejak 1876, dengan menyisakan lima kabupaten, antara lain Madiun, Magetan, Ngawi, Ponorogo, dan Pacitan (Ong, 2019). Langkah selanjutnya untuk menghindari ketimpangan, Gubernur Jenderal mengeluarkan kebijakan baru terkait pemberian kuasa penuh kepada Residen dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai kepala karesidenan. Kebijakan tersebut dimuat dalam Lembaran Negara atau *Staatsblad van Nederlandsch-Indië No. 57 (1876)* yang menerangkan bahwa Gubernur Jenderal hanya bertugas memilih, melantik, dan memberhentikan Residen, tetapi tidak ikut campur dalam mengatur pemerintahan di tingkat karesidenan. Hadirnya keputusan tersebut tentu memberikan angin segar bagi Residen Madiun yang diberi kebebasan untuk mengatur pemerintahannya sendiri, apalagi didukung dengan fasilitas rumah dinas untuk mempermudah jalannya birokrasi selama menjabat (Mahamid, 2022).

Terlepas dari berbagai perubahan yang terjadi selama pelaksanaan *Cultuurstesel* di atas, terdapat hal positif bagi rakyat pribumi, antara lain keterampilan membudidayakan komoditas yang dulu diperintahkan kolonial Belanda untuk ditanam, serta berpeluang mengembangkan sektor perkebunan dan pertanian secara mandiri. Selain itu, tersedianya lapangan pekerjaan di pabrik-pabrik yang dulu pernah digunakan (Mahamid, 2022). Berikutnya sarana transportasi, seperti kereta api dan jalan raya yang mempermudah akses bepergian masyarakat, salah satunya jalur kereta api Madiun-Solo (Surakarta) yang selesai dibangun jelang akhir pelaksanaan *Cultuurstesel* tahun 1880, dengan panjang lintasan sekitar 200 km. Lintasan tersebut juga melewati daerah Magetan dan Ngawi, walaupun keduanya pada waktu itu belum memiliki stasiun-stasiun yang menjadi tempat pemberhentian kereta. Namun yang pasti,

tujuan dibuatnya jalur rel kereta api tersebut ialah mempermudah pengangkutan hasil panen selama pelaksanaan *Cultuurstesel*, yang nantinya disetorkan ke pemerintahan pusat Hindia Belanda di Batavia (Weijerman, 1904).

Kesimpulan

Cultuurstesel atau sistem tanam paksa merupakan sistem politik baru pemerintah Hindia Belanda yang bersifat menjajah pada bidang ekonomi. Dalam pelaksanaannya di Madiun sejak 1830 hingga 1880, banyak melibatkan rakyat pribumi terutama kaum petani yang sangat menderita akibat dipaksa menanam komoditas wajib pemerintah, di antaranya kopi, tebu, nila, dan kayu manis, dengan keuntungan mencapai £ 25.920.007 (gulden). Selain itu, menghasilkan perubahan pada birokrasi pemerintahan guna memperlancar *Cultuurstesel* di wilayah yang kemudian dinamai Karesidenan Madiun tersebut, mulai dari pergantian sistem Kerajaan Mataram ke Kolonial Belanda, hingga pembentukan struktur administrasi baru agar terciptanya efisiensi birokrasi, terdiri atas Gubernur Jenderal, Residen, Asisten Residen, dan Kontrolir (Pengawas/Penarik Pajak) pada sistem pemerintahan kolonial (*Binnenlandsch Bestuur*), sedangkan pemerintahan lokal (*Inlandsch Bestuur*) diisi Bupati dan Asisten Bupati (Wedana).

Meski demikian, terdapat hal positif yang diperoleh rakyat pribumi selepas pelaksanaan *Cultuurstesel*, antara lain kemampuan dalam membudidayakan komoditas yang tentunya sangat bermanfaat untuk mengembangkan sektor pertanian dan perkebunan. Selain itu, bangunan peninggalannya yaitu pabrik-pabrik dimanfaatkan sebagai lapangan pekerjaan, transportasi kereta api dan jalan raya untuk mempermudah masyarakat dalam bepergian, serta Benteng Van Den Bosch atau Benteng Pendem yang dibangun pada masa *Cultuurstesel* berpeluang untuk dikembangkan sebagai objek wisata sejarah. Berangkat dari temuan artikel ini, diharapkan ada penelitian lanjutan yang membahas tentang kondisi ekonomi masyarakat Karesidenan Madiun pasca pelaksanaan *Cultuurstesel*, seperti mobilisasi ekonomi, ketersediaan fasilitas publik, dan lain sebagainya.

Daftar Pustaka

- Adam, L. (1941). *Geschiedkundige Aanteekeningen omtrent de Residentie Madioen*. VII: De Java-Oorlog (1825-1830). Djâwâ: Tijdschrift van het Java-Instituut, 3, 226-243.
- Andhika, L. R. (2018). Dari Struktur Birokrasi Tradisional ke Model Adhocracy (Struktur Organisasi Inovatif). *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 3(1), 25-32. <https://doi.org/https://doi.org/10.26905/pjiap.v3i1.1809>
- Astara, I. W. W. (2016). Dinamika Birokrasi dan Perlunya Reformasi Birokrasi Lingkungan. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 21-32. <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/pi.1.1.2016.21-32>
- Budiardjo, M. (2007). *Dasar-dasar ilmu politik (Revisi)*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.

- Dewi, V. M. (2020). Prince Diponegoro in the Javanese War from 1825-1830. *SINDANG: Jurnal Pendidikan Sejarah Dan Kajian Sejarah*, 2(2), 147-158. <https://doi.org/https://doi.org/10.31540/sindang.v2i2.254>
- DJUMIARTI, T. (2013). PERAN BUDAYA BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 1(2), 71-77. <https://doi.org/10.14710/politika.1.2.2010.71-77>
- Habsari, N. T. (2017). Makam Kuno Belanda (Kerkhof) di Kabupaten Ngawi dan Potensinya Sebagai Sumber Belajar Sejarah Lokal. *AGASTYA: JURNAL SEJARAH DAN PEMBELAJARANNYA*, 7(2), 68-83. <https://doi.org/http://doi.org/10.25273/ajsp.v7i2.1490>
- Hartono, Y., & Huda, K. (2020). Sejarah Kontroversial G 30 S/PKI Konstruksi Materi dan Praksis Pembelajaran (S. Anekani, Ed.). UNIPMA Press.
- Indies, D. E. (1929). *Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië*. Landsdrukkerij. www.delpher.nl
- Indonesia, A. N. R. (1870). *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* No. 118.
- Kartodirdjo, S., & Suryo, D. (1991). Sejarah perkebunan di Indonesia: kajian sosial-ekonomi. Aditya Media.
- Kemal, M. (2020). Perdagangan Opium di Keresidenan Madiun Tahun 1830-1925. *Mozaik: Kajian Ilmu Sejarah*, 11(2). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21831/moz.v11i2.45208>
- Kumorotomo, W. (2008). Desentralisasi Fiskal Politik Perubahan Kebijakan 1974-2004. Kencana.
- Madjid, M. D. (2021). *Metode Sejarah: Teori dan Praktek*. Kencana Prenadamedia Group.
- Mahamid, M. N. L. (2022). Karesidenan Madiun 1896-1942: Kiprah Penguasa Belanda dalam Modernisasi Administrasi hingga Perubahan Sosial-Politik. *PENERBIT KBM INDONESIA*.
- Margana, S. (2018). Madiun: sejarah politik & transformasi pemerintahan dari abad XIV hingga awal abad XXI. Pemerintah Kabupaten Madiun.
- Masyrullahushomad, & Sudrajat. (2019). Penerapan Agrarische Wet (Undang-Undang Agraris) 1870: Periode Awal Swastanisasi Perkebunan Di Pulau Jawa. *HISTORIA: Jurnal Program Studi Pendidikan Sejarah*, 7(2), 159-174. <https://doi.org/DOI: 10.24127/hj.v7i2.2045>
- Nur, H. (2012, 2012). Corak Budaya Birokrasi pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda Hingga di Era Desentralisasi dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Hukum Unissula*, 28(2). <https://www.neliti.com/publications/12292/corak-budaya-birokrasi-pada-masa-kerajaan-kolonial-belanda-hingga-di-era-desentr>
- Ong, H. H. (2019). Madiun dalam kemelut sejarah: priayi dan petani di keresidenan Madiun abad XIX (Revisi ed.). Kepustakaan Populer Gramedia.
- Prasadana, M. A. F., & Gunawan, H. (2019). Keruntuhan Birokrasi Tradisional Di Kasunanan Surakarta. *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya*, 2(2), 187-200. <https://doi.org/https://doi.org/10.33652/handep.v2i2.36>
- Purnawati, D. M. O. (2004). Hutan Jati Madiun: Silvikultur di Karesidenan Madiun, 1830-1913. *Intra Pustaka Utama*.

- PURNAWATI, M., & ARTONO. (2018). Perubahan Fungsi Benteng Pendem Van Den Bosch Di Ngawi Pada Tahun 1962-2011. *Avatara: Jurnal Pendidikan Sejarah*, 6(2). <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatara/article/view/24487>
- Rahim, M. A. (2016). Elit, cultural capital, dan sabda raja dalam sukses kepemimpinan keraton dan gubernur DIY. IN *RIGHT: Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, 6(1). <https://moraref.kemenag.go.id/documents/article/99586320216639997>
- Rosikin, A., & Hartono, Y. (2016). Museum Benteng Van Den Bosch (Benteng Pendem) Di Kelurahan Pelem Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi (Latar Belakang Sejarah, Nilai, Dan Potensinya Sebagai Sumber Belajar). *AGASTYA: JURNAL SEJARAH DAN PEMBELAJARANNYA*, 6(02). <https://doi.org/http://doi.org/10.25273/ajsp.v6i02.1039>
- Sapto, A. (2015). Pelestarian Kekuasaan Pada Masa Mataram Islam: Sebha Jaminan Loyalitas Daerah Terhadap Pusat 1. *Sejarah dan Budaya: Jurnal Sejarah, Budaya, dan Pengajarannya*, 9(2), 153-161. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17977/um020v9i22015p153-161>
- Suwignyo, A., & Baha'uddin. (2018). Politik Pemerintahan dan Kebijakan atas Ruang dalam Penetapan Ibu Kota Baru Kabupaten Madiun: Menemukan Posisi Caruban 1830-2017. *Jurnal Sejarah Indonesia*, 1(1), 80-103.
- Weijerman, A. W. E. (1904). *Geschiedkundig Overzicht Van Het Ontstaan der Spoor-en Tramwegen in Nederlandsch-Indië*. Javasche Bookhandel dan Drukkerij Rijswijk. www.delpher.nl
- Westra. (1927). *De Nederlandsch-Indische Staatsregeling*. Martinus Nijhoff. www.delpher.nl
- Widyastuti, T., Habsari, N. T., Ratu, A., & Nurcahyo, A. (2020). The Phenomenon of Vertical Conflict in the Preservation of Historical Sites: Ngurawan, Madiun-East Java. 6th International Conference on Social and Political Sciences (ICOSAPS 2020), UNS.
- Zahro, N. L., & Mardikun. (2020). PERANG DIPONEGORO DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEHIDUPAN MASYARAKAT JAWA 1825-1830. *Jurnal Akademika: Jurnal Ilmiah Kependidikan*, 19(1), 89-94. <http://jurnal.ipw.ac.id/journal/jurnal-akademika-jurnal-ilmiah-kependidikan/article/95/perang-diponegoro-dan-pengaruhnya-terhadap-kehidupan-masyarakat-jawa-1825-1830.htm>